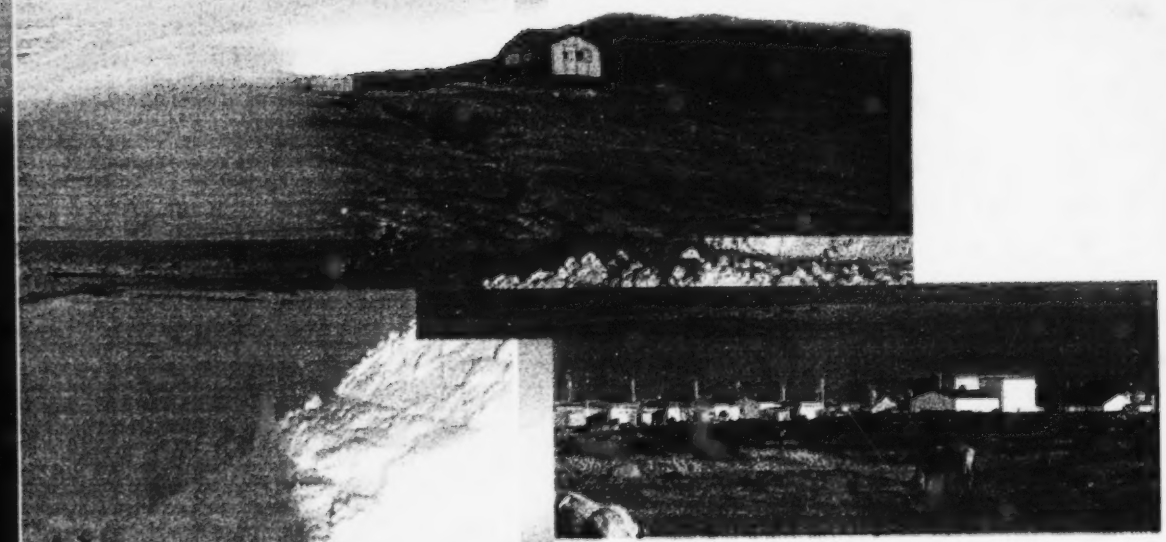
LE LOGEMENT AU Nunavik



Québec

LE LOGEMENT AU Nunavik

Document d'information

Novembre 2001

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2001
Bibliothèque nationale du Canada, 2001
ISBN 2-550-38483-0
© Gouvernement du Québec

Photographies :
Administration régionale Kativik : Gordon Cobain,
Société d'habitation du Québec, Maisons Laprise

103-06307/

Le présent document d'information a été préparé à l'intention des membres de délégations ministérielles de l'Ouest et du Nord canadien en visite à Kuujjuaq les 27 et 28 novembre 2001. Le document s'adresse tout autant à nos partenaires de la région qu'aux ménages qui y résident et qui désirent prendre une part active dans l'amélioration de leurs conditions d'habitation. C'est pourquoi nous tenions à ce que ce document soit publié en français, en anglais et en inuttitut.

La première partie du document fournit quelques données de base sur le Nunavik (territoire, population, organisation socio-politique et économique, etc.) qui ont des incidences sur le développement de l'habitation au nord du 55^{e} parallèle. La seconde partie rappelle les grands moments qui ont marqué l'historique des interventions gouvernementales d'aide à l'habitation au Nunavik depuis le début des années 1950.

La troisième partie fournit des renseignements factuels sur le développement du parc de logements sociaux du Nunavik au cours des deux dernières décennies (1981 – 2001). La quatrième partie porte sur les mesures mises de l'avant pour l'établissement, à la fin des années 1990, d'un nouveau partenariat Québec – Nunavik en matière d'habitation. Les besoins, les défis et les perspectives concernant le logement dans la région font l'objet de la cinquième partie du texte.

Nous tenons à remercier sincèrement les représentants des instances du Nunavik, particulièrement de l'Administration régionale Kativik, de la Société Makivik et de l'Office municipal d'habitation Kativik, pour leur précieuse collaboration à la préparation de ce document d'information.

Le président-directeur général,

JACQUES GARIÉPY
Société d'habitation du Québec

TABLE DES MATIÈRES

1 LE NUNAVIK

Le territoire 8
Le climat 8
La population 8
Les sources de revenus 9
Les services municipaux 9
L'organisation socio-politique et économique 9
La culture 10
L'habitation 10

2 L'HISTORIQUE DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES D'AIDE À L'HABITATION AU NUNAVIK

Les débuts (1950-1970) 12
La Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) (1975) 13
Le transfert de responsabilités (1981) 13
L'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale (1986) 14
L'Accord de mise en œuvre de la CBJNQ (1990) 14
Le désengagement fédéral (1993) 15
L'Entente-cadre concernant la région Kativik (1998) 15

3 LE DÉVELOPPEMENT DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX (1981-2001)

Une vue d'ensemble 18
La qualité du parc 18
La taille des logements 19
Les coûts de construction 19
L'échelle des loyers 19
Le déficit d'exploitation 20

4 UN NOUVEAU PARTENARIAT RESPONSABLE

La réforme des interventions gouvernementales 22
La mise en place de trois nouveaux programmes 22
La création de l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) 23
L'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik 23

5

LES BESOINS DE LOGEMENTS AU NUNAVIK : DÉFIS ET PERSPECTIVES

Les besoins de logements au Nunavik 26

Les défis 27

Les perspectives 27

- *La poursuite de la construction de logements sociaux* 27
- *La diversification des produits résidentiels adaptés aux conditions nordiques* 27
- *L'élargissement de l'accession à la propriété résidentielle* 28
- *La mise en œuvre d'un programme expérimental d'aide financière au développement d'un secteur privé du logement locatif* 28
- *Le projet de programme conjoint (Canada-Québec) de logement abordable* 28
- *La mise en œuvre d'un programme de réparations majeures* 29
- *La consolidation du nouveau partenariat Québec – Nunavik en habitation* 29

EN GUISE DE CONCLUSION : ORIENTAITONS GOUVERNEMENTALES ET PROGRAMMES D'HABITATION 31

ANNEXES

ANNEXE 1
Carte du Nunavik 35

ANNEXE 2
Population du Nunavik par groupes d'âges et par village 36

ANNEXE 3
L'Administration régionale Kativik (ARK) 37

ANNEXE 4
La Société Makivik 39

ANNEXE 5
Le mouvement coopératif dans les communautés inuites 40

ANNEXE 6
Le développement du parc de logements sociaux du Nunavik (1980 – 2001) 41

ANNEXE 7
Échelle des loyers des logements sociaux (2001) 42

ANNEXE 8
L'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) 43

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 45

SECTION

1

LE NUNAVIK

Le territoire

Le climat

La population

Les sources de revenus

Les services municipaux

L'organisation socio-politique et économique

La culture

L'habitation

1

LE NUNAVIK

Les tendances démographiques créent une pression sur les besoins et la demande de logements.

Le territoire

Le Nunavik est une vaste région arctique (600 000 km²) qui couvre la totalité du territoire du Québec au nord du 55e parallèle (voir Annexe 1). On y retrouve 14 villages nordiques disséminés le long de la Baie d'Ungava et du Détroit d'Hudson, de même que sur la côte de la Baie d'Hudson. Ces villages sont situés entre 1 500 et 2 500 kilomètres au nord de Montréal. Les villages les plus populeux sont Kuujjuaq, Puvirnituq et Inukjuak. (Voir Annexe 2).

Il n'y a pas de lien routier terrestre entre le sud du Québec et le Nunavik, non plus qu'entre les villages nordiques eux-mêmes. Le transport aérien des personnes et des biens est disponible à l'année longue, mais il est dispendieux. Un service de desserte maritime est offert au cours de l'été et de l'automne.

Le climat

Au nord du 55e parallèle, règne un climat arctique et les hivers y sont longs (jusqu'à 8 mois par année dans certains villages) et très froids. Des vents violents pouvant atteindre jusqu'à 160 km/h balaient la neige ou au contraire forment des bancs de neige imposants autour des constructions, de sorte que la moindre fissure dans l'enveloppe d'un bâtiment peut le rendre glacial et le détériorer rapidement.

Au Nunavik, les froids sont souvent intenses et prolongés. La température hivernale peut descendre aussi bas que -40 °C. En moyenne, la saison de chauffage des bâtiments dure deux fois plus longtemps qu'au sud du Québec. Le sol dans les villages nordiques y est gelé en permanence (pergélisol), sauf dans les 3 villages situés le plus près du 55e parallèle.

La population

On estime que la population totale du Nunavik compte présentement près de 11 000 personnes dont 90 % sont d'origine inuite. Les tendances démographiques du Nunavik sont très différentes de celles du reste du Québec. Chez les communautés inuites, le taux annuel moyen de croissance démographique est de 2,1 % par rapport à 0,7 % pour la population de l'ensemble du Québec. La population y est donc très jeune : plus de 60 % de la population est âgée de moins de 25 ans et 75 % de moins de 35 ans (voir Annexe 2). Dans ces circonstances, on ne s'étonne guère d'y observer un

rythme accéléré de formations des ménages. Par ailleurs, les ménages du Nunavik comptent en moyenne un nombre plus élevé de membres (4,3 personnes) que dans le sud du Québec (3,0 personnes).

Contrairement aux Amérindiens, régis par la *Loi sur les Indiens*, les Inuits sont des contribuables à part entière : ils produisent des déclarations de revenus aux gouvernements du Canada et du Québec et ils doivent payer les taxes fédérales et provinciales applicables (TPS et TVQ). Le coût de la vie au Nunavik est très élevé. Les prix des biens et services au Nunavik sont significativement supérieurs à ceux du sud du Québec. Ce qui coûte 1,00 $ à Montréal coûte en moyenne 1,60 $ au nord du 55e parallèle.

Le système d'éducation du Nunavik est administré par la Commission scolaire Kativik (CSK). La langue d'enseignement est l'inuttitut et les élèves sont appelés à faire le choix d'une langue seconde (le français ou l'anglais). Depuis quelques années, on observe une croissance constante du nombre d'élèves qui optent pour le français comme langue seconde. La presque totalité des Inuits du Nunavik s'expriment en inuttitut.

Les sources de revenus

La majorité des emplois disponibles au Nunavik sont reliés aux activités des secteurs public et parapublic. Approximativement 60 % des emplois à temps plein sont générés par les secteurs de la santé et des services sociaux, de l'éducation et des administrations provinciale, régionales et locales. Le secteur privé offre des emplois dans les domaines du transport aérien (Air Inuit et First Air), des petites et moyennes entreprises, des mines et de la construction. Les emplois occasionnels ou à temps partiel sont plus nombreux que les emplois à temps plein. Le nombre de ménages dont les revenus proviennent de paiements de transfert (assurance - emploi, sécurité du revenu, pension de vieillesse, etc.) est substantiel.

Les services municipaux

En situation de pergélisol, on comprend donc l'absence d'un réseau d'aqueduc et d'égout. L'installation d'un tel réseau dans les villages nordiques serait prohibitive et très complexe au plan technologique. Aussi, chaque maison doit compter sur ses propres réservoirs d'eau potable et de rétention des eaux usées. L'approvisionnement en eau potable et la disposition des eaux usées sont effectués par camion citerne. Par ailleurs, les villages ne sont pas non plus desservis par le réseau de distribution hydro-électrique comme ailleurs au Québec, de sorte que l'énergie provient de puissantes génératrices à moteur diésel installées dans chaque village. Ces services municipaux particuliers comportent des coûts très élevés. Le compte annuel de taxes municipales pour un logement de trois ou quatre chambres à coucher peut atteindre de 9 000 $ à 10 000 $.

L'organisation socio-politique et économique

L'organisation politique, administrative et économique du Nunavik est encadrée et animée principalement par l'Administration régionale Kativik (ARK) (voir Annexe 3) et par la Société Makivik (voir Annexe 4). Le mandat premier de Makivik porte sur la mise en œuvre de la *Convention de la Baie - James et du Nord québécois (CBJNQ)* et sur la gestion des redevances versées en vertu de la Convention. L'ARK, pour sa part, constitue l'instance politique du Nunavik.

Au plan de l'organisation socio-économique, on doit également souligner que les communautés du Nunavik sont depuis longtemps familières avec le mouvement coopératif. Chaque village nordique est doté d'une coopérative qui gère un commerce d'alimentation. Dans certains villages, le mouvement coopératif est également présent dans le secteur de l'hôtellerie. Pour des commentaires additionnels sur la place du mouvement coopératif dans les communautés inuites, on pourra consulter l'Annexe 5.

La culture

Les Inuits du Nunavik sont très attachés au maintien de leurs modes de vie traditionnels et à la perpétuation de leur culture. Aussi, le 1er novembre 1980 est créé l'Institut culturel Avataq, un organisme culturel, sans but lucratif et sans vocation politique, qui a pour mission de préserver les valeurs traditionnelles inuites ainsi que les objets d'importance historique. Il a également pour but la promotion d'activités culturelles dans la région du Nunavik, et ailleurs. L'Institut, reconnaissant le besoin vital d'impliquer les Aînés inuits dans le développement de ses programmes et projets, a parrainé la première Conférence des Aînés inuits, tenue à Kangirsuk en 1981.

L'habitation

La conjonction des caractéristiques géographiques, climatiques, socio-économiques et démographiques du Nunavik impose des contraintes et des impératifs en ce qui concerne le développement du parc résidentiel dans la région. Les tendances démographiques créent une pression sur les besoins et la demande de logements. La situation socio-économique des ménages commande des interventions gouvernementales substantielles et diversifiées (logement social, accession à la propriété résidentielle, etc.). Par ailleurs, l'éloignement et l'isolement des communautés inuites du Nunavik imposent des contraintes économiques (coûts élevés) et logistiques (courte période de construction).

Comme on le voit, le développement de l'habitation au Nunavik pose de grands défis tant aux instances gouvernementales concernées qu'aux organisations représentatives de la région. C'est là un des objets principaux de ce document d'information. Mais préalablement à l'examen de ces défis et des perspectives qui s'offrent pour les relever, il apparaît opportun d'effectuer un bref rappel des interventions gouvernementales d'aide à l'habitation au profit des communautés inuites du Nunavik.

SECTION

2

L'historique des

INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES D'AIDE À L'HABITATION AU NUNAVIK

Les débuts (1950-1970)

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) (1975)

Le transfert de responsabilités (1981)

L'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale (1986)

L'Accord de mise en œuvre de la CBJNQ (1990)

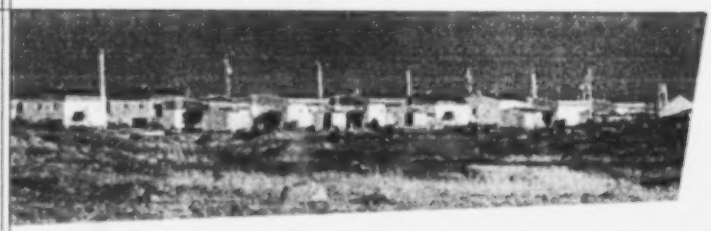
Le désengagement fédéral (1993)

L'Entente-cadre concernant la région Kativik (1998)

2

L'historique des INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES D'AIDE À L'HABITATION AU NUNAVIK

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois représente l'un des plus importants traités jamais signé avec des Autochtones.



Les débuts (1950-1970)

C'est au début des années 1950 que le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) a commencé à offrir aux communautés inuites du Nunavik divers programmes d'aide financière en vue de l'amélioration de leurs conditions d'habitation. Certains de ces programmes favorisaient l'approche de l'auto-construction. L'aide gouvernementale consistait alors à fournir les matériaux aux ménages qui se chargeaient de la construction de leur propre habitation. À l'époque, il s'agissait bien davantage de cabanes ou de refuges pour se protéger des intempéries, que de logements au sens propre, c'est-à-dire des constructions à l'intérieur desquelles les familles pouvaient vivre confortablement et en permanence. Ces habitations – alors qualifiées de « matchbox » – étaient de taille restreinte et dépourvues de toute forme de services (système d'eau courante, électricité, chauffage, appareils électro-ménagers,etc.).

Traditionnellement nomades, les Inuits complétaient au début des années 1950 un long processus de sédentarisation favorisé par la mise en place progressive de divers services communautaires (santé, éducation, etc.). Dans les circonstances, on comprendra aisément que les logements construits au cours des décennies 1950 et 1960 devinrent rapidement surpeuplés.

À la fin des années 1960 et cours des années 1970, le MAINC a déployé des efforts substantiels pour l'amélioration des conditions d'habitation dans les communautés inuites du Nunavik par l'ajout de services domiciliaires et par une diversification des programmes d'aide financière. À la fin des années 1970, le MAINC avait construit et rénové un peu plus de 800 logements dans les 13 communautés existantes à l'époque. La surutilisation de ces logements, causée principalement par le surpeuplement, a provoqué leur détérioration rapide.

L'Annexe 9 est constitué de photographies illustrant l'évolution des produits résidentiels construits au Nunavik entre 1950 et 2000.

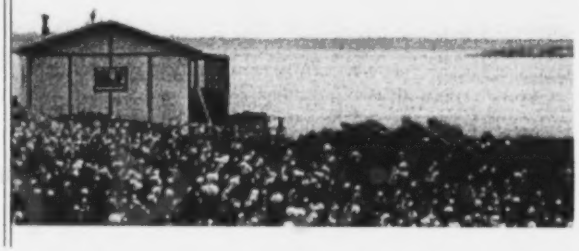
La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (1975)

Dès le début des années 1970, le gouvernement du Québec rend publics ses projets de développement d'importantes installations hydroélectriques dans la région de la Baie-James. La mobilisation des forces vives inuites ne se fait pas attendre. Les dirigeants et les représentants des communautés inuites contestent vigoureusement, y compris par la voie juridique, les intentions unilatérales du Québec sur une partie de leur territoire ancestral. Des jugements de cours donnent raison aux Inuits. La mise en œuvre des projets gouvernementaux est suspendue, ou à tout le moins reportée jusqu'à la conclusion d'un accord acceptable entre les parties. Un long processus de négociations multilatérales s'amorce. Le 11 novembre 1975, les parties en cause signent la *Convention de la Baie - James et du Nord québécois* (CBJNQ). Ces parties étaient le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, le Grand Council of the Crees (of Québec), la Northern Inuit Association, la Société d'énergie de la Baie-James, la Société de développement de la Baie-James et la Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec).

La Convention représente l'un des plus importants traités jamais signé avec des Autochtones au Canada. Grâce à cette convention, les Cris et les Inuits ont acquis d'importantes responsabilités en matière d'éducation, de services de santé et services sociaux, d'administration, de chasse, de pêche et de piégeage. La Convention prévoit aussi les structures administratives et les moyens financiers nécessaires pour permettre à ces communautés autochtones d'assumer ces responsabilités. En échange, les Autochtones abandonnaient leurs droits sur un territoire de plus de 600 000 kilomètres carrés. Le Québec pouvait alors développer ce territoire selon les règles établies par la Convention.

À la suite de la ratification de la Convention, le gouvernement du Québec a procédé à l'adoption d'un train de lois, dont la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* (L.R.Q., c. V-6.1), la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec* (L.R.Q., c.R-13.1) et la *Loi constituant la Société Makivik* (L.R.Q., chapitre 91).

Lors de la signature de la Convention, les gouvernements du Canada et du Québec ont pris des engagements fermes en vue notamment de favoriser et d'appuyer le développement socio-économique des nations autochtones concernées dont les Inuits. Le chapitre 29 de la CBJNQ qui porte sur le développement socio-économique des inuits prévoit, entre autres, le maintien des programmes existants, lesquels englobaient les services de logement à l'intention des communautés inuites du Nunavik.[1]



Le transfert de responsabilités (1981)

Par une entente conclue en 1981, le gouvernement du Canada a transféré au gouvernement du Québec ses responsabilités en matière de logement au Nunavik. Le Québec se voyait ainsi confier la pleine compétence sur l'ensemble des activités relatives au développement de l'habitation dans les communautés inuites au Nord du 55e parallèle. Le Québec héritait du même coup des quelque 800 logements construits dans la région par le MAINC au cours des décennies précédentes. L'entente prévoyait le versement au gouvernement du Québec d'un montant substantiel pour l'époque (environ 72 M $) afin de permettre à ce dernier d'entreprendre la rénovation et le développement du parc résidentiel du Nunavik.

1 *Pour en savoir davantage sur la CBJNQ, on pourra tirer profit du recueil de textes fort instructifs préparé dans le cadre du colloque « Regards sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois » tenu à Montréal les 25 et 26 octobre 2001.*

Pour les instances du Nunavik, ce transfert de responsabilités a été interprété comme un délestage, un désengagement de la part du gouvernement fédéral en regard de ses engagements à l'endroit des communautés inuites de la région.

L'*Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale* (1986)

Au début des années 1980, le gouvernement du Canada s'est livré à une vaste révision de sa politique d'aide financière à l'habitation. À la suite de recommandations formulées par divers groupes de travail et commissions mis sur pied à cette fin, le gouvernement fédéral annonce à la fin de 1985 les nouvelles orientations de sa politique d'habitation. C'est dans ce contexte qu'est conclue, en juillet 1986, l'*Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale*.

L'orientation fondamentale de l'entente-cadre de 1986 repose sur le principe que l'aide financière gouvernementale soit dorénavant canalisée prioritairement vers les ménages financièrement démunis, vers les ménages dits « en besoins impérieux ». Les programmes existants sont modifiés dans cette optique et une panoplie de nouveaux programmes sont mis en œuvre. Ces programmes portent notamment sur la construction de logements sociaux, la rénovation résidentielle, l'adaptation domiciliaire à l'intention des personnes handicapées, etc. L'entente établit formellement le principe du partage conjoint (Canada-Québec) des coûts afférents à ces divers programmes. Elle met également en place certains mécanismes de planification et de coordination entre les parties signataires.

Au chapitre de l'habitation sociale proprement dite, l'entente de 1986 prévoit le versement d'une importante aide financière dans le cadre du *Programme de logement sans but lucratif (PSBL)*. Dès les débuts de l'application de l'entente, ce dernier programme a comporté un « volet inuit ». Pour parler en termes concrets, cela signifiait qu'une partie de l'enveloppe budgétaire dédiée à la construction de logements sociaux devait être réservée à l'amélioration des conditions d'habitation des communautés inuites du Nunavik. C'est donc en vertu de ce volet du programme que les plus importantes programmations annuelles de construction de logements sociaux ont été réalisées au Nunavik. Ainsi, la pénurie de logements dans les communautés inuites à cette époque a conduit à l'application d'importants plans de rattrapage. La réalisation de ces plans s'est traduite par la construction, notamment au cours des années 1980 jusqu'au début des années 1990, de quelque 130 à 140 logements sociaux par année. (Voir annexe 6).

L'*Accord de mise en œuvre de la CBJNQ* (1990)

En 1990, le gouvernement du Canada et la Société Makivik ont conclu l'*Accord de mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. L'Annexe H de cet accord établit un mécanisme de règlement des différends entre les parties en ce qui concerne l'interprétation et l'application des dispositions de la Convention. Le Québec n'est pas partie prenante à l'accord de 1990.

Le désengagement fédéral (1993)

En 1993, le gouvernement fédéral a annoncé unilatéralement qu'il mettait fin à sa participation financière à tout nouvel engagement à long terme dans le secteur de l'habitation sociale, y compris au Nunavik. Toutefois, en vertu d'une entente particulière conclue entre la SCHL et la SHQ, quelque 130 logements sociaux ont pu être ajoutés au parc résidentiel de la région au cours des années 1994 et 1995. Au cours des années suivantes, entre 1995 et 1999, hormis quelques initiatives ponctuelles, notamment en 1999 (43 logements), très peu de logements sociaux ont été construits au Nunavik. Le profil démographique des communautés inuites créait alors une forte pression sur les besoins de logements.

L'*Entente-cadre concernant la région Kativik* (1998)

Le 21 octobre 1998, le gouvernement du Québec et l'Administration régionale Kativik (ARK) ont conclu l'*Entente-cadre concernant la région Kativik*. Cette entente-cadre comporte un chapitre sur la gestion du logement social au Nunavik. Ce chapitre a amorcé un important virage au niveau des relations Québec – Nunavik en matière d'habitation. En vertu de cette entente-cadre, le gouvernement du Québec s'est engagé, notamment, à :

- reconnaître et encourager la mise sur pied d'une structure de gestion du logement social propre à la réalité de la région;
- réinvestir entièrement dans le développement du logement social les sommes obtenues par la perception des arrérages de loyer des locataires de logements sociaux.

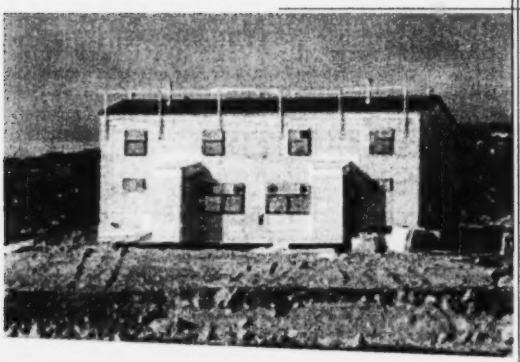
Dans le cadre de cette entente, le gouvernement du Québec s'est montré favorable en principe à la mise en œuvre éventuelle d'un programme de vente de certains logements sociaux à des ménages qui y habitent.

L'approche qui a conduit à la conclusion de cette entente-cadre est celle d'une responsabilisation, d'une prise en charge accrue par les instances du Nunavik des affaires qui les concernent directement dont la gestion des programmes d'habitation applicables dans la région et la gestion du parc de logements sociaux.

SECTION

3

Le développement du
PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX
(1981-2001)



Une vue d'ensemble

La qualité du parc

La taille des logements

Les coûts de construction

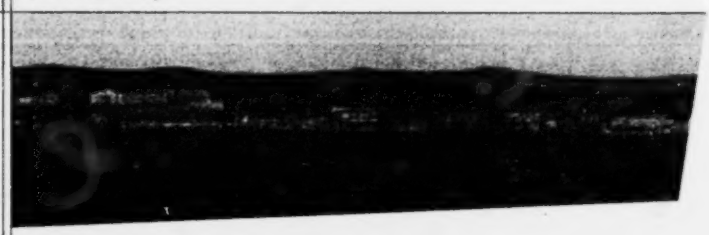
L'échelle des loyers

Le déficit d'exploitation

3

Le développement du PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX 1981-2001)

Le climat exige des matériaux et une isolation de qualité supérieure.



Plus de 90 % du parc résidentiel du Nunavik est composé de logements sociaux. On y trouve également quelques centaines de logements dits « institutionnels », c'est-à-dire des logements appartenant à divers ministères et organismes gouvernementaux et régionaux (santé, éducation, police, ARK, etc.) qui y logent leurs employés en résidence au Nunavik. Les propriétaires-occupants sont rares au Nunavik (quelques dizaines seulement) et ils le sont devenus pour la plupart grâce aux programmes d'accession à la propriété résidentielle mis en œuvre depuis le milieu des années 1990. Il n'y a pas de marché privé de logements locatifs dans la région.

Une vue d'ensemble

Depuis la prise en charge de l'ensemble de la compétence en matière d'habitation au Nunavik au début des années 1980, le gouvernement du Québec, par l'intermédiaire de la SHQ, a construit et rénové plus de 1 700 logements sociaux dans les 14 villages de la région. Au cours de la période 1981-2001, plus de 300 M $ de fonds publics ont été investis dans le financement (Canada-Québec) pour la réalisation de ces interventions. Ces frais ont été partagés en moyenne à raison de 60 % par le gouvernement du Canada et de 40 % par le gouvernement du Québec. Le parc de logements sociaux du Nunavik compte présentement quelque 1 800 logements (voir Annexe 6).

La qualité du parc

Depuis le début des années 1980, la SHQ, en collaboration avec divers ministères et organismes gouvernementaux, tant québécois que fédéraux, est parvenue à établir des standards efficaces en matière de construction résidentielle en milieu nordique. Même s'il est composé de logements relativement modestes, comme l'exigeaient les ententes et les accords qui ont permis son édification, le parc de logements sociaux du Nunavik rencontre depuis plusieurs années de hauts standards technologiques. Il est d'une grande efficacité énergétique et s'avère particulièrement bien adapté aux contraintes climatiques du milieu arctique (froids, vents violents, pergélisol, etc.).

Cependant, la partie la plus âgée du parc (celle construite au début de la décennie 1980) nécessite des réparations majeures à entreprendre à brève échéance pour la sauvegarde de ce patrimoine bâti.

La taille des logements

Les unités du parc de logements sociaux du Nunavik sont généralement de plus grande taille (nombre de chambres à coucher) que les unités d'habitation à loyer modique (HLM) du Sud du Québec. La très grande majorité des logements sociaux du Nord compte au moins trois chambres à coucher et plusieurs en comptent 4 ou 5, voire même 6. Ceci s'explique par le fait que les familles inuites comptent généralement plus de membres que celles du reste du Québec et que plusieurs logements sociaux du Nunavik doivent héberger plus d'une famille.

Toutefois, depuis 1999, les logements sociaux construits au Nunavik ne comprennent que deux chambres à coucher. Ce virage concernant la taille des logements vise à combler les besoins grandissants des familles monoparentales et ceux des jeunes couples avec un ou deux enfants.

Les coûts de construction

La construction d'un logement à loyer modique est une entreprise beaucoup plus onéreuse au nord du 55e parallèle que dans la partie méridionale du Québec. Ainsi par exemple, au milieu des années 1990, on évaluait que, ailleurs au Québec, un logement de type familial coûtait en moyenne 66 603 $ alors que le coût moyen d'une telle habitation au Nunavik était de 196 823 $.

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer cette différence substantielle. Les trois principaux sont les conditions climatiques, l'éloignement et la nature du produit résidentiel livré. En effet, le pergélisol ne permet aucune excavation et la saison propice à la construction est courte. De plus, l'éloignement occasionne des coûts additionnels comme ceux reliés à l'emballage et au transport des matériaux par bateau ou par avion, sans compter le déplacement et l'hébergement de la main-d'œuvre. En outre, les familles du Nunavik comptent généralement plus de membres que celles du sud du Québec et il n'y a pas de tradition de constructions multifamiliales, de sorte qu'on construit surtout des unités de type unifamilial. Enfin, le climat exige des matériaux et une isolation de qualité supérieure.

Toutefois, au cours des dernières années, l'évolution des technologies au niveau des matériaux de construction et de la construction d'unités d'habitation comportant moins de chambres à coucher, ont sensiblement réduit les coûts de construction de logements sociaux au Nunavik.

L'échelle des loyers

On l'a vu précédemment, en 1981, le gouvernement du Québec, par l'intermédiaire de la SHQ, devenait propriétaire d'un peu plus de 800 logements sociaux au Nunavik, à la suite d'un transfert de responsabilités du gouvernement fédéral. La presque totalité des logements ainsi « hérités » ne rencontraient pas les normes nationales de qualité, de salubrité, de sécurité et d'habitabilité au sens large. Au moment de la prise en charge de ces logements par la SHQ, il était difficilement justifiable d'appliquer une échelle de loyers déterminée proportionnellement aux revenus des ménages locataires, étant donné que la majorité des logements n'étaient même pas dotés d'un système d'eau courante ou de divisions (chambres à coucher, cuisine, équipement sanitaire, etc ...).

La première échelle de loyers de logements sociaux appliquée dès 1982 comportait donc des taux très bas fondés à la fois sur la taille du logement (nombre de chambres à coucher) et sur le statut socio-économique du chef de ménage (travailleur ou bénéficiaire de la sécurité du revenu). Dès les débuts, le processus d'administration de l'échelle prévoyait un mécanisme annuel d'indexation des taux selon l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'année précédente. Depuis lors, les taux de l'échelle n'ont fait l'objet d'aucune révision, d'aucun redressement en vue de les rendre conformes aux coûts de construction et d'exploitation des logements de même qu'à l'amélioration de la qualité des logements.

Lors de la conclusion, en septembre 2000, de l'*Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik* (100 M $ sur 5 ans pour la construction d'environ 300 logements sociaux au Nunavik), les parties signataires (le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, l'ARK, l'OMHK et la Société Makivik) ont convenu de l'opportunité d'une révision de l'échelle des loyers des logements sociaux dans la région. L'Entente prévoit qu'une échelle révisée devra s'appliquer progressivement, sur un certain nombre d'années, afin de ne pas affecter brusquement le revenu disponible des ménages locataires.

Cependant, le redressement des taux de l'échelle des loyers devra être significatif, tout en tenant compte du coût de la vie élevé au nord du 55e parallèle. La révision de l'échelle des loyers constitue une pièce maîtresse de l'efficacité de l'ensemble des nouvelles mesures envisagées (accession à la propriété résidentielle, développement d'un marché privé de logements locatifs, etc ...) en vue de l'amélioration des conditions d'habitation des communautés inuites et de la satisfaction de leurs besoins de logements.

Le déficit d'exploitation

Au 31 décembre 2000, on comptait 1 778 logements sociaux au Nunavik. De plus, la SHQ subventionne 58 logements administrés par l'Administration régionale Kativik (ARK), le Centre de santé Inuulitsivik et le Centre de santé Tulattavik. En 2000, le déficit d'exploitation de ces logements se chiffrait à plus de 49 M $. Le montant mensuel de subvention au déficit était de 2 317 $ par logement.

SECTION

4

Un nouveau
PARTENARIAT RESPONSABLE

La réforme des interventions gouvernementales

La mise en place de trois nouveaux programmes

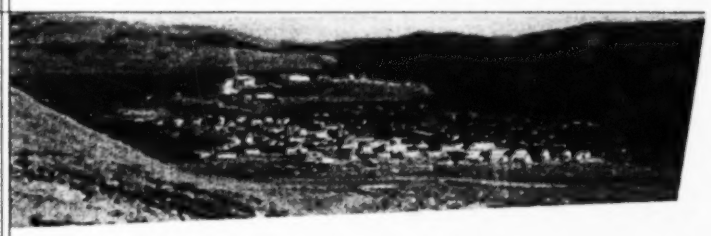
La création de l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK)

L'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik

4

Un nouveau
PARTENARIAT RESPONSABLE

L'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik devrait permettre la construction d'environ 300 logements sociaux.



La réforme des interventions gouvernementales

En 1998, le gouvernement du Québec, par l'entremise de la SHQ, a procédé à une importante réforme de ses interventions en matière d'habitation au Nunavik. Ce virage coïncidait avec la signature de l'*Entente-cadre concernant la région Kativik* en octobre de la même année. Cette réforme s'est articulée autour de deux grands axes : d'abord une diversification des programmes et ensuite une révision en profondeur du mode de gestion du parc de logements sociaux. Le fil conducteur de la réforme visait une prise en charge accrue par les instances représentatives des Inuits. Cette réforme a été rendue possible grâce à la collaboration étroite des représentants du gouvernement du Québec et ceux des organisations locales et régionales, notamment de l'Administration régionale Kativik (ARK).

La mise en place de trois nouveaux programmes

En ce qui concerne l'aspect diversification de la réforme entreprise, trois nouveaux programmes ont été mis en œuvre en 1999, à savoir : le *Programme d'accession à la propriété pour les résidants de la région Kativik*, le *Programme d'achat-rénovation à l'intention des ménages de la région Kativik* et le *Programme de rénovation résidentielle à l'intention des propriétaires-occupants de la région Kativik*. Ces programmes sont financés en totalité par le gouvernement du Québec.

Le programme québécois d'accession à la propriété a pris le relais du *Programme de logement en régions éloignées* (PLRE), un programme à frais partagés (Canada-Québec) appliqué en 1995 et en 1997. Ce nouveau programme québécois offre une aide financière

variant entre 70 000 $ et 125 000 $ selon le revenu du ménage. Pour être admissible, le ménage qui formule une demande d'aide financière dans le cadre de ce programme doit résider dans une unité de logement social. L'aide financière offerte par ce programme prévoit également un montant correspondant à 75 % du coût des services municipaux (maximum annuel de 7 000 $ par logement) et ce, pendant 15 ans.

On l'aura compris, ce programme d'accession à la propriété résidentielle s'adresse avant tout aux ménages disposant d'une capacité financière suffisante. L'objectif premier du programme est de libérer des unités de logement social afin de les offrir à des ménages inuits dans le besoin.

Le programme d'achat-rénovation s'adresse autant à des ménages qu'à d'éventuelles coopératives d'habitation ou encore à des organismes à but non lucratif. L'aide financière correspond à 50 % des coûts reconnus (maximum : 50 00 $ par logement). L'aide financière vise aussi à défrayer 75 % du coût des services municipaux (maximum annuel de 7 000 $ par logement) et ce, pendant 10 ans.

Quant au programme de rénovation résidentielle, il s'adresse aux quelques propriétaires-occupants du Nunavik. Il offre une aide financière correspondant à 50 % des coûts de rénovation reconnus. L'aide vise aussi à défrayer 75 % du coût des services municipaux (maximum annuel : 7 000 $) et ce, pendant 5 ans.

À ce jour, une soixantaine de ménages du Nunavik se sont prévalus des bénéfices de ces programmes. L'administration de ces programmes a été confiée à l'Administration régionale Kativik (ARK). Cette décision de dévolution de responsabilités s'inscrivait dans le cadre du nouveau partenariat Québec-Nunavik en matière d'habitation.

Les représentants des instances du Nunavik et du Québec s'entendent sur une révision prochaine des normes d'administration (conditions d'admission, niveaux d'aide financière gouvernementale, etc...) de ces programmes d'accession à la propriété, d'achat-rénovation et de rénovation à l'intention de propriétaires-occupants, en vue d'élargir le bassin de ménages désireux de profiter des bénéfices de ces programmes.

La création de l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK)

La réforme et le nouveau partenariat ont également porté sur la gestion du parc de logements sociaux du Nunavik. Aussi, après consultation de l'ARK et après que celle-ci eut adopté une résolution en ce sens, la SHQ a confié à un nouvel organisme de la région, l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) l'ensemble des activités relatives à la gestion des logements sociaux du Nunavik (perception des loyers, entretien des logements, formation de la main-d'œuvre locale en ces matières, etc.). La création de l'OMHK donnait suite à une des dispositions de l'Entente-cadre concernant la région Kativik conclue en octobre 1998. L'annexe 8 fournit de plus amples renseignements sur le rôle, les responsabilités et les champs d'intervention de l'OMHK.

L'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik

En 1999, la Société Makivik s'est prévalue du mécanisme de règlement des différends faisant partie de l'Accord de mise en œuvre de la CBJNQ conclu en 1990, en vue de convaincre et de contraindre le gouvernement fédéral à se réengager financièrement dans le développement du parc de logements sociaux du Nunavik

et ce, conformément à ses engagements pris dans le cadre de la Convention. Le gouvernement du Québec (Secrétariat aux Affaires autochtones, Société d'habitation du Québec, Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes et ministère de la Justice) a activement appuyé la démarche de Makivik en participant à un long processus de pourparlers et de négociations avec la partie fédérale. Ce processus a conduit, le 20 septembre 2000, à la conclusion de l'Entente concernant la mise en œuvre de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*.

Cette entente historique a été signée par le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et la partie inuite (Société Makivik, Administration régionale Kativik et Office municipal d'habitation Kativik). Il s'agit de la première entente à long terme concernant le développement du parc de logements sociaux au Nunavik. Cette entente multilatérale vise d'abord à soulager la pression sur la demande de logements sociaux dans la région.

L'entente prévoit que le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec participent au financement d'un plan quinquennal de développement du parc de logements sociaux du Nunavik (100 M $). La contribution fédérale sert à couvrir les coûts d'immobilisations, à raison de 10 M $ par année pendant 5 ans. La participation financière du gouvernement du Québec est consacrée au déficit d'exploitation des logements construits et ce, pendant 20 ans. L'entente devrait permettre la construction d'environ 300 logements sociaux.

L'entente ne vise pas uniquement à maximiser le nombre de logements construits à chaque année, mais aussi à optimiser les retombées économiques locales du développement du parc résidentiel. C'est dans cette optique que la construction des logements a été confiée à une instance de la région, à savoir la Société Makivik. Une fois les logements construits, Makivik cède le droit de propriété de ces nouveaux logements à l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) qui en assure la gestion par la suite.

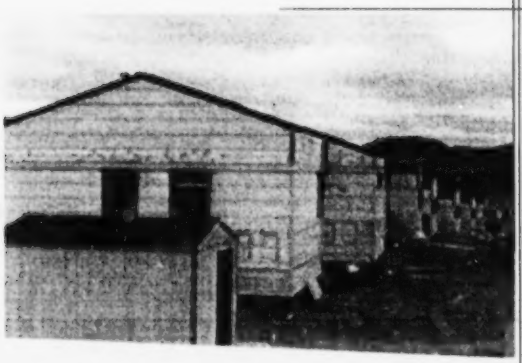
Au cours des deux premières années d'application de cette entente quinquennale et renouvelable, la Société Makivik et l'OMHK ont su mettre à profit leur expérience respective et tout à fait complémentaire. En tant que promoteur-constructeur pour la mise en œuvre de cette entente, la Société Makivik a fait appel à une main-d'œuvre à forte majorité inuite.

Ainsi, au cours de la période 2000-2004, un grand nombre de ménages dans chacun des 14 villages nordiques connaîtront de nettes améliorations de leurs conditions d'habitation. La pression sur le besoin et la demande de logements sociaux au Nunavik devrait être sensiblement réduite et des retombées économiques locales seront générées.

SECTION

5

Les besoins de logements au Nunavik : DÉFIS ET PERSPECTIVES



Les besoins

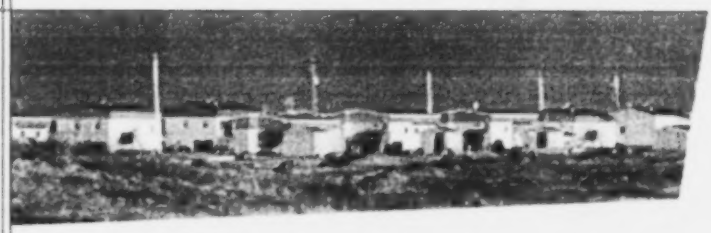
Les défis

Les perspectives

5

Les besoins de logements au Nunavik:
DÉFIS ET PERSPECTIVES

Le parc résidentiel du Nunavik nécessite l'ajout annuel d'au moins 80 unités.



L'application de l'entente quinquennale de construction de logements sociaux ainsi que des programmes québécois d'accession à la propriété et de rénovation résidentielle auront assurément un impact positif sur la satisfaction des besoins de logements au Nunavik au cours des prochaines années. Toutefois, ces interventions gouvernementales ne pourront, à elles seules, suffire à la satisfaction de la totalité des besoins en logement dans la région, en regard du profil démographique des communautés inuites. Les défis à relever seront donc grands. Le gouvernement du Québec entrevoit cependant des perspectives prometteuses en ce qui concerne l'amélioration des conditions d'habitation des ménages du Nunavik.

Les besoins de logements au Nunavik

En 1992, la SHQ a procédé à une étude approfondie des besoins de logements dans les communautés inuites du Nunavik (surpeuplement et sous-peuplement des logements, tendances démographiques, évaluation des besoins réels, etc.). Les données et les résultats de cette étude menée en étroite collaboration avec les autorités locales et régionales, s'avèrent encore aujourd'hui d'une grande pertinence en ce qui concerne l'évaluation des besoins actuels de logements dans ces communautés.

L'étude indiquait que le nombre de logements au 1er janvier 1992 s'établissait à 1 450 unités dont 63 unités vétustes devant être remplacées. De 1992 à 1995 inclusivement, la SHQ a construit 288 logements pour un ajout net au parc immobilier de 225 unités. Les constructions se sont effectuées au rythme suivant : 1992 : 89 unités, 1993: 71 unités, 1994 : 79 unités et en 1995 : 49 unités. En date du 1er janvier 1997, le parc immobilier comptait 1 673 logements sociaux; ce qui ne comblait évidemment pas les besoins de la population en regard des tendances démographiques.

Toujours selon l'étude en 1992, exception faite que déjà à cette époque, tous les villages confondus, 371 logements étaient surpeuplés (26 % du parc de 1992), et selon l'hypothèse que chaque famille devrait disposer de son propre logement, la réalisation d'un peu plus de 80 unités par année de nouveaux logements aurait été nécessaire à chaque année de 1992 à 2002. Selon la même hypothèse, le parc de logements sociaux aurait dû atteindre 1 882 unités en 1997, soit 208 unités de plus qu'il n'en comptait alors.

Par conséquent, en tenant compte des logements construits dans le cadre *Programme de logement en régions éloignées* (PLRE) en 1995 et en 1997, soit 16 unités, pour la seule année 1997, le parc immobilier du Nunavik présentait en 1998 une pénurie variant entre 132 et 192 logements. La construction de 43 logements en 1999 et de 60 autres en 2000 a contribué à atténuer légèrement cette pénurie de logements sociaux mais, d'année en année, la demande de logements s'accroît.

On évalue donc que, pour combler au cours des prochaines années les besoins de logements découlant des tendances démographiques des communautés inuites, le parc résidentiel du Nunavik nécessite l'ajout annuel d'au moins 80 unités.

Les défis

Au cours des prochaines années, les principaux défis consisteront d'abord à accroître l'offre de logements, à diversifier à la fois les programmes d'aide financière et les produits résidentiels, et à préserver le patrimoine bâti. Les efforts visant à optimiser les retombées économiques locales du développement du parc résidentiel et à favoriser la formation et l'utilisation de la main-d'œuvre inuite sur les chantiers de construction, devront être poursuivis de même que ceux portant sur la consolidation du nouveau partenariat Québec – Nunavik en matière d'habitation.

Les perspectives

La poursuite de la construction de logements sociaux

L'application de l'entente quinquennale conclue en septembre 2000 entre les gouvernements du Canada et du Québec et la partie inuite permettra la construction d'environ 60 logements sociaux par année. Rappelons que cette entente comporte un engagement des parties à négocier son renouvellement en 2004.

La diversification des produits résidentiels adaptés aux conditions nordiques

Soucieuse d'offrir aux ménages des communautés inuites des produits résidentiels à prix abordables, la SHQ a mis en place en 2001 un nouveau partenariat Entreprise privée – Nunavik – SHQ pour le développement et l'implantation d'un nouveau concept d'habitation adapté aux conditions nordiques. La SHQ, dans le cadre de son *Programme d'appui au développement de l'industrie québécoise de l'habitation*, s'est associée à une entreprise privée qui fabrique une maison révolutionnaire (pliante et transportable) à coût très abordable.

Ainsi, la SHQ, une agence de promotion de développement économique et social du Nunavik, la Société Kuujjuamiut Inc. et l'entreprise Maisons Laprise Inc. ont récemment conclu l'*Entente concernant un projet d'expérimentation et de démonstration du concept d'habitation « Habitaflex » adapté au milieu nordique*. La SHQ et Kuujjuamiut financeront à parts égales le projet. Maisons Laprise Inc. assumera les coûts de recherche et développement concernant l'adaptation de son produit aux conditions du Nunavik. L'installation du prototype du produit « Habitaflex » s'est faite à Kuujjuaq en novembre 2001.

Si cette entente procure les résultats attendus, de toutes nouvelles perspectives s'ouvriront tant en termes d'élargissement de l'accession à la propriété résidentielle qu'en termes de développement d'un marché privé ou coopératif de logements locatifs au Nunavik.

À la suite d'une évaluation du projet d'expérimentation et de démonstration, Maisons Laprise Inc. et la Société Kuujjuamiut Inc. ont convenu de conclure un contrat confiant à cette dernière la distribution exclusive d'« Habitaflex » au Nunavik et dans les autres régions arctiques. Éventuellement, si la demande pour « Habitaflex » le justifie, une usine de construction de ce nouveau produit résidentiel pourrait être érigée au Nunavik; ce qui pourrait générer d'importantes retombées économiques et créer des emplois locaux. On estime que ce nouveau partenariat pourrait permettre la construction d'une vingtaine de maisons par année; autant de logements additionnels à ceux construits par la Société Makivik dans le cadre de l'entente quinquennale conclue en septembre 2000 (60 logements par année).

L'élargissement de l'accession à la propriété résidentielle

Dans le cadre du nouveau partenariat Québec – Nunavik en matière d'habitation, de nouveaux mécanismes de collaboration et de consultation ont été mis en place. Les représentants du Québec et du Nunavik sur les divers comités et groupes de travail mis en place ont convenu de discuter en priorité de l'élargissement de l'accession à la propriété. Le développement du concept « Habitaflex » est de nature à favoriser l'intérêt des ménages à revenus moyens du Nunavik, à accéder à la propriété résidentielle. L'abordabilité de ce produit résidentiel se traduira par une modulation ou une réduction de l'aide financière gouvernementale versée à chaque ménage qui désire devenir propriétaire-occupant. Ainsi, un plus grand nombre de ménages pourront bénéficier d'une aide financière.

De plus, il convient de le rappeler, chaque ménage qui accède à la propriété résidentielle libère un logement social qui est ensuite offert à un ménage dans le besoin.

La mise en œuvre d'un programme expérimental d'aide financière au développement d'un secteur privé du logement locatif

L'éloignement et l'isolement des villages nordiques de même que les coûts de construction et d'exploitation de logements dans la région font en sorte, qu'à ce jour, il n'existe pas encore de logements locatifs privés au Nunavik. Par ailleurs, des représentants de diverses instances du Nunavik ont indiqué à la SHQ que certaines personnes ou entreprises de la région seraient disposées, moyennant une aide financière adéquate, à tenter d'y développer un marché privé du logement locatif. Diverses hypothèses sont présentement analysées à ce sujet. La mise en œuvre de l'éventuel programme de logement abordable à frais partagés (fédéral – provincial) devrait faciliter l'application du programme envisagé de développement d'un marché privé du logement locatif au Nunavik.

Ce programme expérimental permettrait de réduire la pression sur la demande de logements sociaux.

Le projet de programme conjoint (Canada-Québec) de logement abordable

Les conférences 2001 des ministres responsables de l'Habitation ont porté principalement sur l'élaboration et la mise en œuvre prochaine d'un programme conjoint (fédéral – provincial) de logement abordable. Le gouvernement fédéral a déjà indiqué qu'il était disposé à injecter 680 M $ sur 4 années au financement de ce programme.

Il est déjà acquis qu'une partie significative de l'enveloppe budgétaire, consacrée à ce programme, sera réservée à l'amélioration des conditions d'habitation des ménages résidant en régions éloignées, dont le Nunavik.

La mise en œuvre d'un programme de réparations majeures

Comme on l'a mentionné précédemment, la partie la plus ancienne du parc de logements sociaux du Nunavik, celle construite au début des années 1980, nécessite des réparations majeures. La sauvegarde du patrimoine bâti de la région fait consensus entre les organisations du Nunavik et de la SHQ. Cette dernière envisage d'inscrire dans son plan d'action 2002-2007 la mise en œuvre d'un tel programme de réparations majeures. Un montant annuel de l'ordre de 5 M $ permettrait la réparation de quelque 50 logements sociaux qui présentent des défectuosités susceptibles d'affecter la qualité des conditions d'habitation des ménages qui y résident.

La consolidation du nouveau partenariat Québec – Nunavik en habitation

Les interventions envisagées concernant le développement résidentiel au cours des prochaines années ne pourront être élaborées ni administrées qu'en étroite collaboration avec les organisations locales et régionales du Nunavik.

L'Administration régionale Kativik (ARK) et l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) seront particulièrement sollicités tant au plan de l'élaboration des nouveaux programmes qu'à ceux de l'administration des programmes existants ou de la gestion du parc de logements sociaux du Nunavik.

La Société Makivik continuera d'agir comme promoteur-constructeur dans le cadre de l'entente quinquennale de septembre 2000 qui devrait permettre la construction d'environ 300 logements sociaux. D'autres organisations, particulièrement celles reliées au mouvement coopératif, seront également invitées à participer à cette démarche concertée visant à satisfaire le plus efficacement possible les importants besoins de logements des communautés inuites du Nunavik. Le gouvernement du Québec entend donc maintenir le cap sur le nouveau partenariat Québec – Nunavik en habitation.

EN GUISE DE CONCLUSION :

ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES ET PROGRAMMES D'HABITATION AU NUNAVIK

Le 5 novembre 1999, le président de la Société Makivik, monsieur Pita Aatami, le ministre délégué aux Affaires autochtones, monsieur Guy Chevrette, le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes, monsieur Joseph Facal et le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien, monsieur Robert Nault, ont signé l'*Accord politique entre la partie Nunavik, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral pour l'examen d'une forme de gouvernement au Nunavik par l'institution d'une commission du Nunavik*.

Les parties signataires de l'*Accord politique* se sont entendues pour que l'éventuel projet de gouvernement pour le Nunavik s'inscrive à l'intérieur des compétences des gouvernements du Québec et du Canada, et d'autre part, sur le fait que ce projet réponde tant aux besoins des Inuits que des autres résidants du Nunavik. Les parties avaient également convenu que cet éventuel gouvernement devrait disposer de ressources financières appropriées (block funding) ainsi que d'une forme d'autonomie.

La Commission du Nunavik a tenu des audiences publiques dans toutes les communautés du Nunavik et a rencontré la plupart des organismes locaux et régionaux. Elle a par la suite élargi ses consultations auprès des communautés et des nations voisines du Nunavik. Elle a également tenu de nombreuses consultations auprès de représentants gouvernementaux du Québec, du Canada, du Nunavut et du Groenland.

En mars dernier, la Commission a déposé son rapport intitulé « Partageons : tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik ». Ce rapport formule une panoplie de recommandations visant une autonomie gouvernementale pour le Nunavik d'un genre tout à fait nouveau, une autonomie fondée sur la mise en place d'institutions publiques (non ethniques) accessibles à tous les résidants de la région. Les gouvernements du Québec et du Canada complètent présentement leurs consultations internes et à l'étude du rapport de la Commission du Nunavik. La partie inuite fait de même.

Si elles font consensus auprès des parties, les recommandations de la Commission du Nunavik modifieront considérablement l'architecture des politiques gouvernementales dans la région de même que les modalités d'administration, de livraison et de financement des multiples programmes gouvernementaux s'adressant au Nunavik. À l'instar d'autres secteurs d'activités gouvernementales (transport, sécurité publique, etc...), l'approche de dévolution de responsabilités du Québec vers le Nunavik en matière d'habitation s'inscrit dans la voie tracée par la Commission du Nunavik.

ANNEXES

Ivujivik
Salluit
Kangiqsujuaq
Akulivik
Quaqtaq
Puvirnituq
Kangirsuk
Aupaluk
Inukjuak
Tasiujaq
Kangiqsualujjuaq
Kuujjuaq
Umiujaq
Kuujjuarapik
NUNAVIK
55°
Québec
Montréal

Population du Nunavik*
Par groupes d'âges et par village

	0-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	Total
Akulivik	165	85	55	55	25	15	5	410
Aupaluk	70	25	35	15	5	10	0	160
Inukjuak	490	210	210	125	65	50	40	1 185
Ivujivik	120	50	50	30	15	10	5	275
Kangiqsualujjuaq	290	100	125	55	40	25	15	650
Kangiqsujuaq	210	95	85	45	25	15	10	480
Kangirsuk	155	80	70	25	25	20	20	395
Kuujjuaq	640	285	315	240	135	60	40	1 725
Kuujjuarapik	210	80	110	80	50	35	10	580
Puvirnituq	470	240	195	115	90	35	25	1 170
Quaqtaq	120	45	30	25	15	10	5	260
Salluit	390	190	150	75	55	45	15	925
Tasiujaq	80	40	30	15	5	5	5	190
Umiujaq	130	55	55	25	30	10	5	315
Nunavik	3 535	1 585	1 520	925	580	355	215	8 715

(*) Source : Société Makivik, Nunavik at a Glance (1999), p. 4

NOTE : Ces chiffres par groupes d'âges ont été arrondis à + 5.

Ces chiffres ont été publiés en 1999 sur la base des données du recensement de 1996 de Statistique Canada.

L'administration régionale Kativik (ARK)

1 | Constitution

L'Administration régionale Kativik (ARK) a été légalement constituée en 1978 en vertu de la Loi sur les villages nordiques et l'*Administration régionale Kativik* (L.R.Q., c. V-6.1), communément appelée Loi Kativik.

2 | Territoire

L'ARK a juridiction sur tout le territoire du Québec situé au nord du 55e parallèle.

3 | Pouvoirs

Les pouvoirs de l'ARK sont exercés par un conseil et cité sous le nom de Conseil de l'Administration régionale Kativik.

4 | Composition du conseil de l'ARK

En vertu de l'article 251 de la Loi Kativik, chaque village nordique (14) du territoire est présent au conseil de l'ARK par un conseiller régional désigné par et parmi les membres du conseil municipal (généralement le maire de la municipalité). La composition du conseil de l'ARK comporte certaines similarités avec celles des municipalité régionales de comtés du Sud du Québec.

Le président actuel de l'ARK est monsieur **JOHNNY N. ADAMS** qui est également conseiller municipal à Kuujjuaq.

5 | Compétences

En vertu de l'article 351 de la Loi Kativik, les compétences de l'ARK portent sur les matières suivantes : l'administration locale, les transports et les communications, la police régionale ainsi que la formation et l'utilisation de la main-d'œuvre. L'ARK peut également exercer toute compétence que lui délègue(nt) une ou des municipalités du territoire.

6 | Structure administrative

L'ARK compte environ 250 employés dont la majorité (70 %) provient du Nunavik. L'encadrement supérieur, longtemps assuré par des personnes originaires du Sud du Québec, est depuis quelques années de plus en plus inuit.

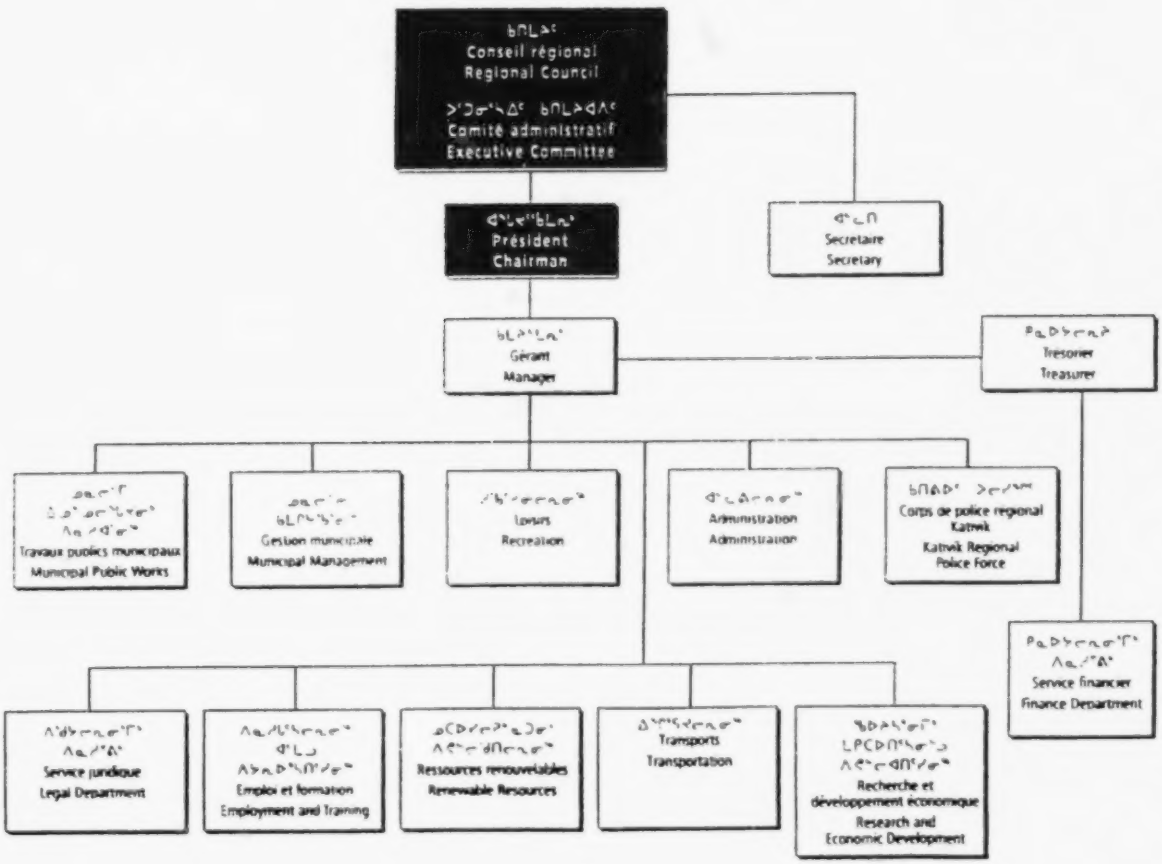
7 | Budget

Le budget annuel de fonctionnement de l'ARK s'élevait à un peu plus de 1,3 M $ lors de sa création en 1978. Il atteint maintenant environ 54 M $.

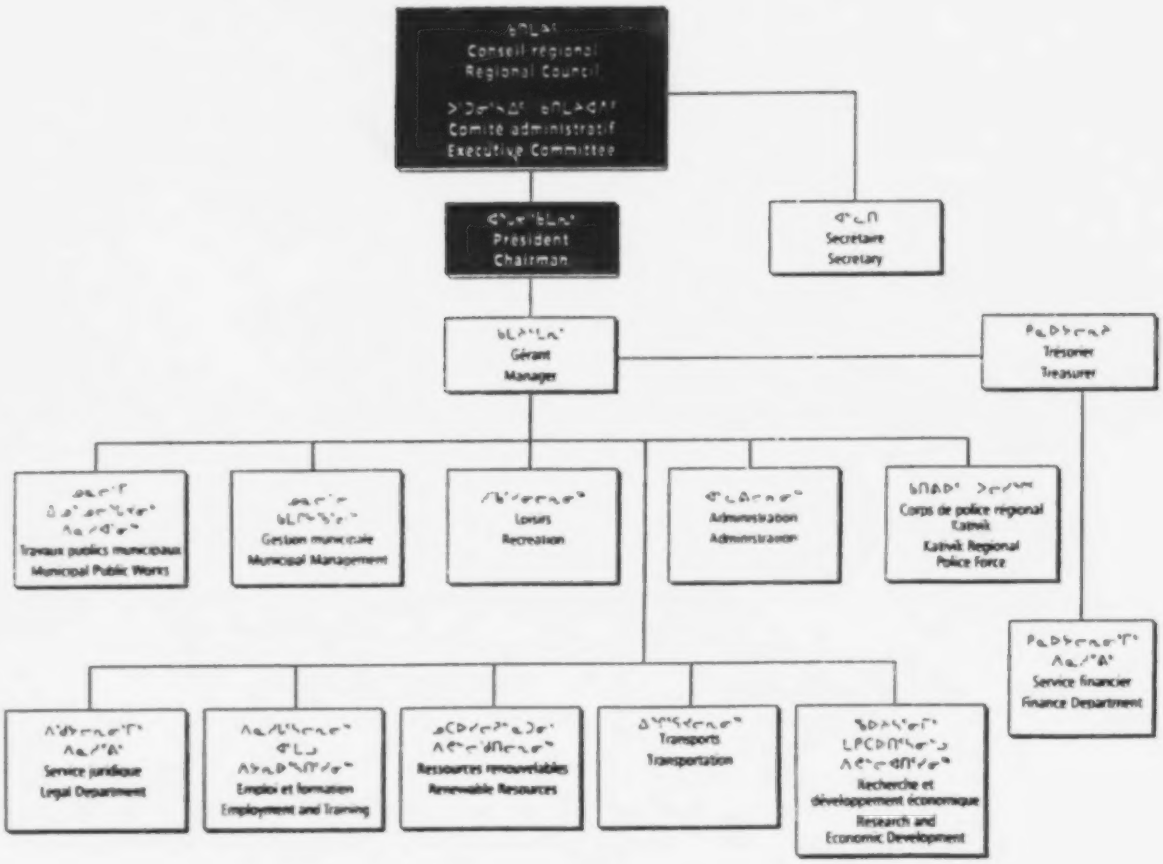
8 | Interventions de l'ARK en matière d'habitation

L'ARK est signataire de l'*Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*. En vertu de l'article 5 de cette entente, l'ARK a désigné un représentant au Comité sur l'habitation au Nunavik (CHN), composé également de représentants des gouvernements du Canada et du Québec. L'entente prévoit également que l'ARK soit consultée dans le cadre du processus de révision de l'échelle des loyers des logements sociaux du Nunavik.

ᑲᑎᕕᒃ ᓄᓇᕗᑦ ᑲᑎᕕᒃ
Administration régionale Kativik
Kativik Regional Government



ᑲᑎᕕᒃ ᓄᓇᕗᑦ ᑲᓇᑕ
Administration régionale Kativik
Kativik Regional Government



La société Makivik

1 La création de la Société Makivik

La Société Makivik est un organisme à but non lucratif, sans capital-actions et sans gain pécuniaire pour ses membres. Elle a été constituée par une loi adoptée par le gouvernement du Québec en 1978 (L.R.Q., chapitre 91). Makivik est une société ethnique privée dont les seuls membres sont les Inuits bénéficiaires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ).

2 Le rôle de la Société

La loi constituant la Société Makivik définit ainsi ses objets :

a) recevoir, administrer, utiliser et placer les indemnités prévues pour les Inuits dans la CBJNQ;
b) lutter contre la pauvreté, promouvoir le bien-être des Inuits et leur instruction;
c) développer les communautés inuites et perfectionner leurs moyens d'action;
d) exercer les autres pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu d'autres lois particulières ou de la CBJNQ;
e) encourager, promouvoir et protéger le mode de vie, les valeurs et les traditions des Inuits du Nunavik.

3 Les pouvoirs de la Société

La Société Makivik peut utiliser une partie des indemnités dont elle dispose pour mettre sur pied des sociétés de portefeuille ou des corporations à capitaux spéculatifs pour, notamment, aider à la création, au financement et au développement d'entreprises de biens et services appartenant aux Inuits. C'est dans cette perspective de développement économique du Nunavik que la Société Makivik a mis sur pied diverses filiales, telles Air Inuit, une compagnie aérienne qui dessert les 14 villages du Nunavik ainsi que First Air, une autre compagnie aérienne acquise en 1990. First Air est un transporteur aérien majeur dans le Nord canadien qui emploie aujourd'hui plus de 1 400 personnes.

Makivik a également mis sur pied d'autres filiales notamment dans les secteurs des pêcheries, du tourisme, de la cartographie arctique, de la distribution de produits pétroliers, etc. La Société œuvre également dans les secteurs de la culture, des loisirs (construction d'arénas) ainsi que des affaires internationales et de la politique.

4 L'organisation de la Société

Les activités de la Société Makivik sont régies par un conseil d'administration composé de membres élus par chacune des 14 communautés inuites du Nunavik. La durée du mandat des membres du conseil d'administration de la Société est de 3 ans. La structure d'organisation de la Société comporte également un Conseil supérieur et un Conseil de direction (exécutif).

Le président actuel de la Société Makivik est monsieur PITA AATAMI.

5 Les interventions de la Société en matière d'habitation

C'est à l'initiative de la Société Makivik que les négociations multilatérales (Canada-Québec-Inuits) ont conduit à la conclusion de l'*Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière d'habitation au Nunavik*. Makivik est maître-d'œuvre de la réalisation du plan quinquennal de construction de logements sociaux prévu par cette entente. Rappelons que cette entente devrait permettre la construction de quelques 300 logements sociaux au Nunavik. Enfin, en vertu de l'article 5 de cette entente, la Société Makivik a désigné un représentant au Comité sur l'habitation au Nunavik (CHN) composé également de représentants des gouvernements du Canada et du Québec.

Le mouvement coopératif dans des communautés inuites

« Au chapitre de l'autosuffisance économique, la mise sur pied, dans la plupart des collectivités, de coopératives appartenant aux Inuits et gérées par eux constitue un de leurs plus grands succès. Les membres de ces entreprises établies dans une localité ne font pas qu'en partager les recettes, ils décident également des politiques et des méthodes de gestion. Les coopératives constituent en fait une école où les Inuits peuvent acquérir de l'expérience dans l'administration des affaires, la vente au détail, la comptabilité et la commercialisation.

Si les collectivités inuites ont adhéré avec enthousiasme au mouvement coopératif, c'est à cause du parallélisme existant entre le principe de ce mouvement et la tradition inuite de la mise en commun de la main-d'œuvre et des talents, et du partage de fruits du labeur pour le mieux-être du groupe».[1]

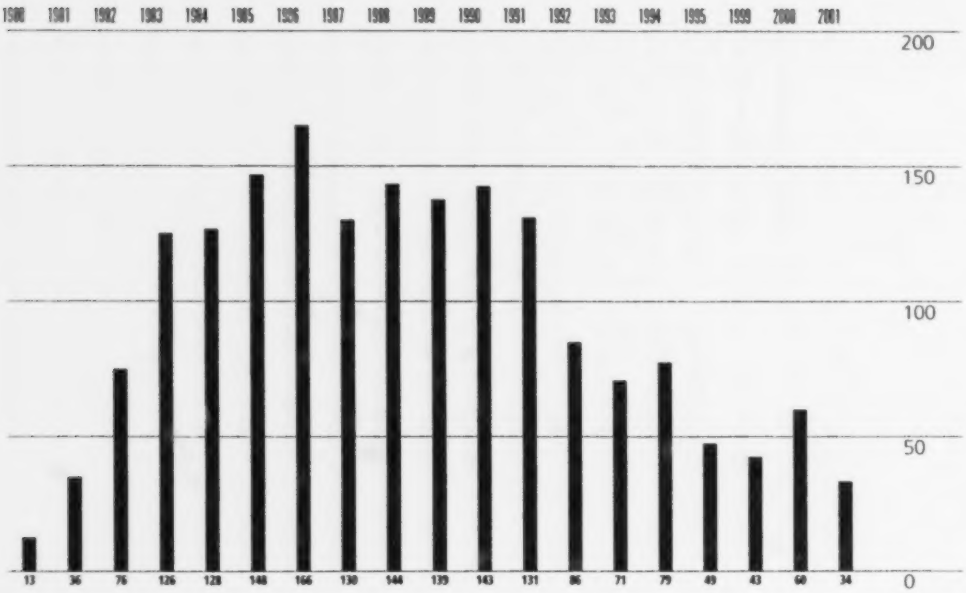
Rappelons que la Fédération des coopératives du Nouveau-Québec (FCNQ) a été constituée en société en 1967, soit huit ans avant la ratification de la CBJNQ. La FCNQ n'est cependant pas encore active dans le secteur de l'habitation.

1 MAINC, *Les Inuits*, 1986, p. 59-60

Le développement du parc de logements sociaux du Nunavik

(1980-2001)*

(Total : 1 802 logements)



** Note : ces interventions ont porté à la fois sur le remplacement de logements vétustes et à la fois sur la construction de nouvelles unités de logement social*

Échelle des loyers des logements sociaux 2001

Montant de la contribution des chefs de ménage pour les services de logement en milieu inuit

CATÉGORIES	À COMPTER DU 1er JUILLET 2001	
	CHEFS DE MÉNAGE Prestataires de la Sécurité du revenu	CHEFS DE MÉNAGE Autres
CATÉGORIE « C »		
Logement rénové		
2 chambres à coucher	198 $	224 $
3 chambres à coucher	199 $	241 $
4 chambres à coucher	202 $	282 $
CATÉGORIE « D »		
Logement construit depuis 1980		
1 chambre à coucher	115 $	151 $
2 chambres à coucher	167 $	217 $
2 chambres à coucher (J2)	198 $	255 $
3 chambres à coucher	201 $	294 $
4 chambres à coucher	205 $	333 $
5 chambres à coucher	208 $	367 $
6 chambres à coucher	215 $	391 $

L'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK)

1 La création de l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK)

Le 21 janvier 1999, à la suite d'une résolution adoptée en ce sens par le conseil d'administration de l'Administration régionale Kativik (ARK), l'OMHK a obtenu ses lettres patentes en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* (L.R.Q., c.S-8, article 57).

La création de l'OMHK a été l'aboutissement de longs pourparlers entre les autorités du Nunavik et celles de la SHQ. Elle s'inscrit dans l'optique privilégiée par le gouvernement du Québec de décentraliser ses activités en matière d'habitation dans la région Kativik en transférant, à un organisme autonome, la gestion de son parc de logements sociaux au Nunavik. La mise en place de l'OMHK est de nature à rapprocher le pouvoir décisionnel des utilisateurs et à faciliter les relations avec les municipalités et les locataires de logements sociaux de la région.

2 Le rôle de l'OMHK

En plus de l'entretien et des réparations des logements sociaux, l'OMHK s'est vue confier les activités relatives à la perception des loyers et des arrérages ainsi que la formation de la main-d'œuvre locale en ces matières. En somme, l'OMHK assume la totalité de la gestion du parc de logements sociaux du Nunavik (environ 1 800 logements).

3 L'organisation de l'OMHK

À l'instar des autres offices municipaux d'habitation (OMH) du Québec, les activités de l'OMHK sont régies par un conseil d'administration composé de 7 membres élus ou nommés. Trois membres sont nommés par l'ARK. Deux membres sont élus par et parmi les locataires des logements sociaux du Nunavik. Les deux autres membres sont nommés par le (la) ministre responsable de l'application de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* parmi les groupes socio-économiques les plus représentatifs du milieu, après consultation de ces groupes. Aucun membre du conseil d'administration de l'OMHK n'est rénuméré. Les frais inhérents à l'exercice des fonctions d'un membre du conseil d'administration lui sont toutefois remboursés.

4 Le financement de l'OMHK

Le budget de fonctionnement de l'OMHK est assimilé au déficit d'exploitation du parc de logements sociaux du Nunavik. Au cours de sa première année d'existence (exercice financier 2000-2001), le budget de l'Office est de l'ordre de 55 M $. Le déficit d'exploitation du parc de logements sociaux du Nunavik est financé à 60 % par le gouvernement du Canada et à 40 % par le gouvernement du Québec. On aura compris que, contrairement aux municipalités du Sud du Québec qui contribuent à raison de 10 % au déficit d'exploitation du parc de logements sociaux de leur OMH, les municipalités du Nunavik ne sont pas astreintes à cette obligation.

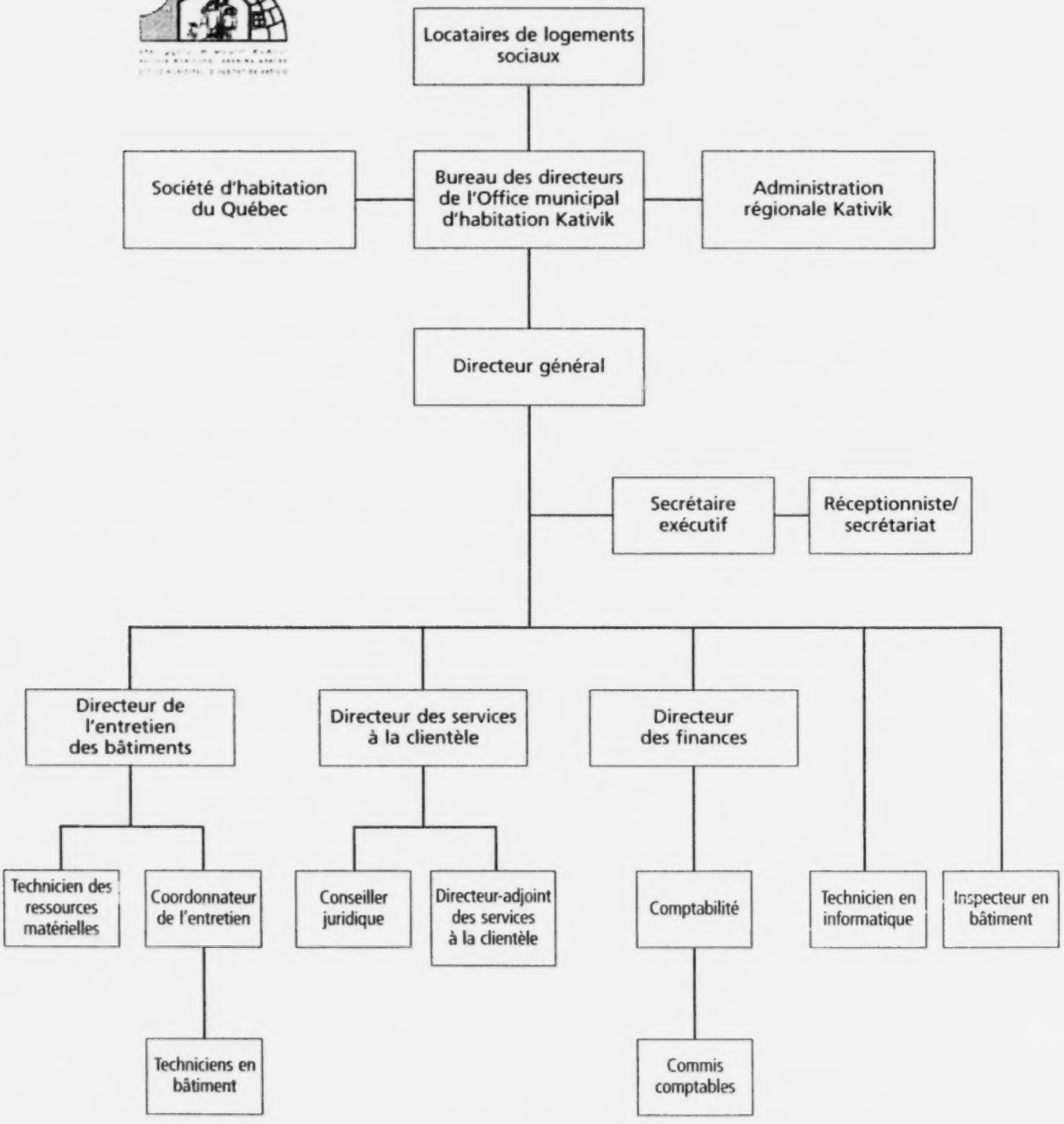
5 Une entente à long terme concernant la construction de logements sociaux

L'OMHK est signataire de l'*Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*. En vertu de l'article 5 de cette entente, l'OMHK a désigné un représentant au Comité sur l'habitation au Nunavik (CHN) composé également de représentants des gouvernements du Canada et du Québec.

La présidente actuelle de l'OMHK est madame **MAGGIE EMUDLUK**, conseillère de Kangiqsualujjuaq.

Office municipal d'habitation Kativik

Organigramme



Bibliographie sélective

1. Commission du Nunavik, (Rapport), « Partageons / Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik », mars 2001.

2. Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, Les Inuits, Ottawa 1986.

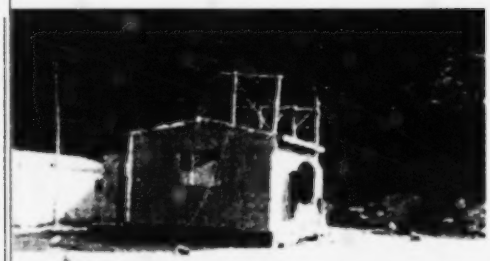
3. Centre d'études sur le Québec « Regards sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois », McGill University, Montréal, 2001 (recueil de textes produits dans le cadre du 25e anniversaire de la CBJNQ) (trilingue).

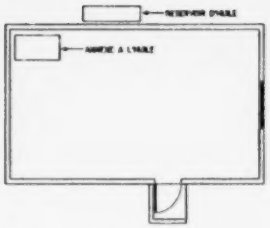
4. Société Makivik, Le 25e anniversaire de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, 2000.

5. Société d'habitation du Québec, La construction à ossature de bois dans des conditions climatiques extrêmes, Québec, 1999, 27 p. (anglais – français).

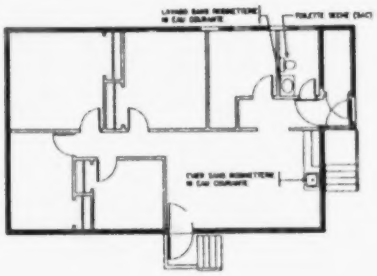
6. Société d'habitation du Qubéec, L'habitat au Québec 1996-2001, Québec, 2001, 80 pages.

ÉVOLUTION DE L'HABITATION
au Nunavik



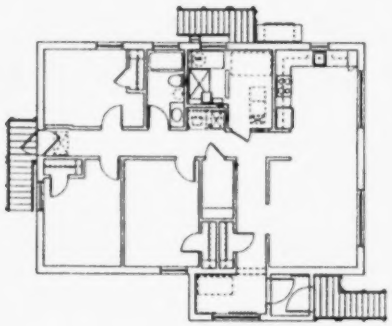


Habitations des années 1950 - Type «boite allumettes»



Habitations des années 1960 à 1980

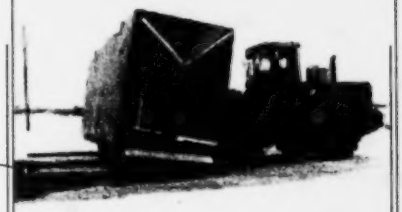
Habitations des années 1980
à aujourd'hui

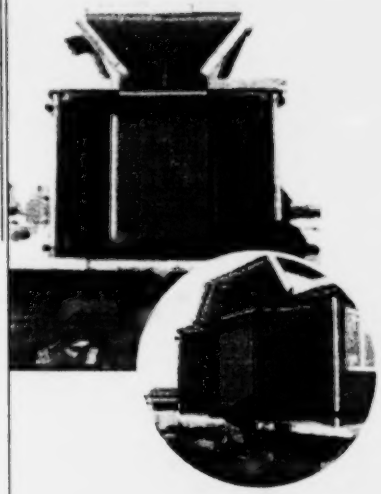


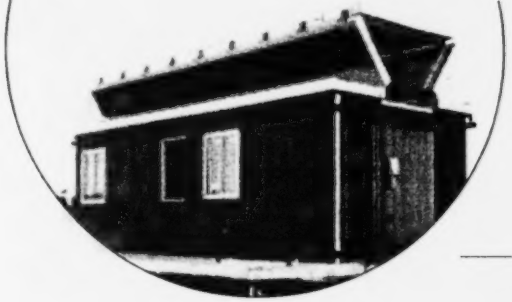
La vidange des eaux usées grâce
à un camion-citerne équipé
de pompes

Dans le Grand nord québécois, le secteur
de l'habitation représente à lui seul 90 à 95%
de l'infrastructure du village

ÉVOLUTION DE L'HABITATION
au Nunavik







Habitaflex, expérimentation d'un nouveau concept d'habitation élaboré par l'entreprise Maisons Laprise Inc. de Montmagny (Novembre 2001)

Maisons préusinées construites par l'entreprise Diane Fortin Inc. de Matane (Juin 1999)